Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/7652 (neu)

09. 08. 90

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses Deutsche Einheit

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP — Drucksache 11/7624 —

Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 3. August 1990 zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Deutschen Bundestages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik

A. Problem

Nachdem die DDR zu erkennen gegeben hat, daß sie den Beitritt noch in diesem Jahr erklären will, liegt es nahe, die ohnehin spätestens am 13. Januar 1991 und frühestens am 25. November 1990 — oder an einem Sonn- oder Feiertag dazwischen — abzuhaltende Neuwahl des Deutschen Bundestages (Artikel 39 Abs. 1 GG mit § 16 BWG) als erste gesamtdeutsche Wahl durchzuführen. Dazu ist eine Erstreckung des Wahlrechts der Bundesrepublik Deutschland auf das Gebiet der DDR erforderlich.

Darüber hinaus gab es Überlegungen, die laufende Wahlperiode des Deutschen Bundestages zu verkürzen, um die Wahl nach vorangegangenem Beitritt bereits am 14. Oktober 1990 durchzuführen oder allein den Beitritt vorzuziehen.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Staatsvertrag haben sich die beiden deutschen Staaten auf folgendes geeinigt:

- Die nächste Wahl des Deutschen Bundestages findet als erste gesamtdeutsche Wahl statt,
- die Wahl erfolgt in einem gemeinsamen Wahlgebiet nach gemeinsamem Wahlrecht und mit einheitlichem Wahlorgan,

— neben Parteien im Sinne des Bundeswahlgesetzes werden auch politische Vereinigungen im Sinne der Regelungen der DDR zugelassen,

— das gemeinsame Wahlrecht orientiert sich im übrigen am geltenden Bundeswahlgesetz mit der Maßgabe, daß die 5%-Sperrklausel auf das Gebiet des vereinigten Deutschland bezogen wird, Parteien bzw. politische Vereinigungen jedoch Listenverbindungen untereinander eingehen können, wenn sie in keinem Land — ausgenommen Berlin — nebeneinander Listenvorschläge einreichen. Die Fristen des Bundeswahlgesetzes werden wesentlich verkürzt.

Der Vertrag geht politisch von einer spätestens mit der Wahl erfolgender Länderbildung in der DDR und dem Beitritt nach Artikel 23 GG vor der Wahl aus. Die Festlegung des gemeinsamen Wahltermins erfolgt durch den Bundespräsidenten.

Das Vertragsgesetz enthält die erforderlichen Änderungen des Bundesrechts. Die Möglichkeit von parteiübergreifenden Listenverbindungen soll nur für die Wahl zum 12. Deutschen Bundestag gelten.

Der Ausschuß empfiehlt die unveränderte Annahme.

Große Mehrheit im Ausschuß gegen die Fraktion DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Die Fraktion DIE GRÜNEN hat ein Wahlverfahren ohne Sperrklausel und hilfsweise ein Wahlverfahren vorgeschlagen, welches 5 v. H. der in einem Land erzielten Zweitstimmen oder ein Direktmandat ausreichen läßt.

D. Kosten

Der Haushaltsausschuß wird gemäß § 96 GO gesondert über die Kosten berichten.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf — Drucksache 11/7624 — unverändert anzunehmen.

Bonn, den 8. August 1990

Der Ausschuß Deutsche Einheit

Frau Dr. Süssmuth	**Gerster (Mainz)**	**Bernrath**	**Hoppe**	**Häfner**
Vorsitzende	Berichterstatter			

Bericht der Abgeordneten Gerster (Mainz), Bernrath, Hoppe und Häfner

1. Formaler Beratungsverlauf

Der Gesetzentwurf wurde in der 219. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. August 1990 von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP als Drucksache 11/7624 eingebracht und federführend dem Ausschuß Deutsche Einheit, mitberatend dem Innenausschuß und dem Rechtsausschuß und gemäß § 96 GO dem Haushaltsausschuß überwiesen. Der Bundesrat hat am selben Tag in den Fachausschüssen beraten; er hatte angekündigt, daß erforderlichenfalls eine Stellungnahme über Beauftragte in den Ausschüssen oder im Plenum des Deutschen Bundestages erfolgen würde (Artikel 43 GG). Eine Art ersten Durchgang im Bundesrat hat es im übrigen insofern gegeben, als der Bundesrat auf Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein am 6. Juli 1990 inhaltlich den von der SPD am 4. Juli 1990 im Ausschuß Deutsche Einheit gestellten Antrag beraten und an die Ausschüsse überwiesen hat.

Der Ausschuß Deutsche Einheit des Deutschen Bundestages hat über die mit den ersten gesamtdeutschen Wahlen zusammenhängenden Fragen bereits aus Anlaß von Unterrichtungen der Bundesregierung vor und zu den Verhandlungen des Einigungsvertrages am 20. Juni, 4. Juli und 26. Juli 1990 — an diesem Tag auch gemeinsam mit dem Ausschuß Deutsche Einheit der Volkskammer — erörtert und diese Beratungen anhand der Vorlage und nach vorangegangenen Beratungen der mitberatenden Ausschüsse am 8. August 1990 abgeschlossen.

Die mitberatenden Ausschüsse haben folgende Voten übermittelt:

„Der Innenausschuß empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD gegen eine Stimme der Fraktion DIE GRÜNEN und bei einer Enthaltung, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Die Anträge der Fraktion DIE GRÜNEN lehnt er jeweils gegen die Stimme der antragstellenden Fraktion ab."

„Der Rechtsausschuß erhebt gegen den Gesetzentwurf — Drucksache 11/7624 — mehrheitlich keine verfassungsrechtlichen und sonstigen rechtlichen Bedenken und empfiehlt seine Annahme.

Die beiden Anträge der Fraktion DIE GRÜNEN hat er mehrheitlich abgelehnt."

2. Inhaltlicher Beratungsablauf

Der Ausschuß hat sich frühzeitig in die Vorbereitung und Verhandlung des Einigungsvertrages eingeschaltet. Entsprechend dem Ausgangspunkt der Bundesregierung, daß es in erster Linie Entscheidung der DDR sei, was im Staatsvertrag geregelt werden soll bzw. was einer späteren Eingliederungsgesetzgebung überlassen bleiben könne, lag zunächst kein in der Bundesregierung in allen seinen Teilen abgestimmtes Verhandlungskonzept vor. Das galt auch für die Frage, wie das erste gesamtdeutsche Parlament zustande kommen soll. So war es möglich, daß gleich am Anfang auch Meinungsverschiedenheiten zwischen zwei Ministern der Regierungskoalition offenbar wurden, die überdies die beiden Verfassungsressorts (Inneres und Justiz) zu vertreten haben. Diese Meinungsverschiedenheiten waren aber nicht von der Art, daß sie die von ihnen vertretenen Wege als verfassungsrechtlich geboten darstellten, die die jeweils andere oder dritte Lösungen ausschlössen. Sie unterschieden sich in den verfassungspolitischen Wertungen, ob und wie der Kürze der demokratischen Entwicklung in der DDR noch durch besondere Regelungen für erste zum gesamtdeutschen Bundestag führende Wahlen Rechnung zu tragen sei.

Zu ungewohnten Konstellationen kam es auch im Verhältnis der Fraktionen untereinander. In der Grundhaltung, gekennzeichnet durch die Maxime „gemeinsames Wahlgebiet, gemeinsames Wahlrecht und Wahlen nach Beitritt", stimmten SPD und FDP von Anfang an überein, während die CDU/CSU sich für getrennte Wahlgebiete in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik aussprachen. Die Fraktion DIE GRÜNEN sprach sich — abgesehen von ihrem Wunsch nach einer Staatsbildung aufgrund Verfassungskonvents mit nachfolgenden Wahlen möglichst ohne Sperrklausel — hinsichtlich der Alternative einer vorgezogenen Wahl wie die SPD für ein gemeinsames Wahlgebiet aus, forderte aber, bei der ersten gesamtdeutschen Wahl auf die 5%-Klausel ganz zu verzichten oder diese nur auf die Länder bezogen anzuwenden, um Benachteiligungen von DDR-Parteien auszuschließen.

Die Fraktionen versicherten im Ausschuß gleichwohl einander, daß das Ziel der Beratungen eine breite Verständigung über das bei der ersten gesamtdeutschen Wahl zur Anwendung kommende Wahlrecht sein solle, wobei für die Koalitionsfraktionen freilich die Einbindung der SPD in einen koalitionsinternen Kompromiß offenbar Vorrang hatte.

Initiator der Wahlrechtsdiskussion war die SPD, die alsbald auch die Notwendigkeit eines dem Eingliederungsvertrag vorausgehenden Wahlvertrages mit der DDR formulierte. Vorher hatte man, abgesehen von einem Vorgehen nach § 55 Bundeswahlgesetz, an parallele Wahlgesetzänderungen sowie an die Übertragung von Hoheitsbefugnissen der DDR auf den Bundesgesetzgeber und den Bundeswahlleiter nach Artikel 8 des ersten Staatsvertrages gedacht. Der erste förmliche SPD-Antrag wurde am 4. Juli 1990 im Ausschuß eingebracht und enthielt folgende Forderungen:

„1. Alle Abgeordneten des ersten gesamtdeutschen Parlaments müssen nach ein- und demselben Wahlrecht gewählt werden. Die Wahl muß stattfinden, sobald die staatliche Einigung vollzogen ist.

2. Die Bundesregierung wird aufgefordert, mit der Regierung der DDR unverzüglich in Verhandlungen über einen Vertrag einzutreten, der das für die Wahl geltende Recht im Einklang mit dem Bundeswahlgesetz normiert. Dabei ist eine auf das gesamte Wahlgebiet bezogene 5%-Klausel vorzusehen und die Chancengleichheit der Parteien auch hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen zu gewährleisten.

3. Der Wahlrechtsstaatsvertrag sollte so rechtzeitig in Kraft treten, daß auch bei einem frühen Wahltermin für die Wahlvorbereitung ausreichende Fristen zur Verfügung stehen. Die 2 + 4-Verhandlungen werden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Staatsvertrages noch nicht abgeschlossen sein. Es ist daher ein entsprechender Vorbehalt erforderlich."

Kompromißbereit zeigte sich die SPD in der Frage der Fristen nach dem Bundeswahlgesetz, die erforderlichenfalls auch wieder verkürzt werden könnten auf den Gesetzesstand vor der Einbeziehung der Deutschen im Ausland.

Dagegen hatte der Bundesminister des Innern und Verhandlungsführer für den Einigungsvertrag — nachdem es ihm gelungen war, die Möglichkeit einer Wahl schon im Dezember nachzuweisen — bereits im Vorfeld der Ausschußberatungen eine Lösung favorisiert, die Wahlen in beiden deutschen Staaten noch vor dem Beitritt und auf der Grundlage möglichst gleicher Wahlgesetze vorsah mit der Folge, daß es zum Einzug einer Partei in das spätere gesamtdeutsche Parlament genügt hätte, wenn sie die 5% der Wählerstimmen in der Bundesrepublik Deutschland oder nur in der DDR erreicht. Dies war auch die Position der Fraktion der CDU/DA in der Volkskammer, jedoch nicht die Position ihrer sozialdemokratischen und liberalen Koalitionspartner. Der Vorzug dieser Lösung wurde darin gesehen, daß auch den kleinen Gruppierungen der Demokratiebewegung in der DDR nicht von Anfang an alle Chancen, im Deutschen Bundestag vertreten zu sein, genommen werde. Denn auf die DDR begrenzte Bewerber müßten 23,75% in der DDR erzielen, um bundesweit 5% zu erreichen. Auch die zu erwartende Vertretung der PDS im Deutschen Bundestag wurde unter dem Gesichtspunkt der politischen Auseinandersetzung mit dem vergangenen Regime im Parlament positiv gesehen. Insbesondere wurde es als schwer erträglich angesehen, daß durch eine auf das vereinigte Deutschland bezogene 5%-Klausel bis zu 30% des Parteienspektrums der DDR unberücksichtigt bleiben könnten. Ein weiteres Argument war die Feststellung, daß am Anfang der Bundesrepublik Deutschland sogar eine länderbezogene Sperrklausel gestanden habe, um landestypischen Gruppierungen eine Chance zu geben, die dann erst im Verlaufe von Jahren in andere Parteien integriert worden seien. Für den Bundesminister der Justiz war die Länderbezogenheit der ersten Sperrklausel dagegen eine bloße Konsequenz aus dem Aufbau der Bundesrepublik Deutschland von unten nach oben — es gab zunächst nur Landeswahlleiter —, während die Entwicklung dort anders verlaufe.

Die Fraktion DIE GRÜNEN wies von Anfang an darauf hin, daß nur aus einem einheitlichen Wahlrecht Abgeordnete gleichen Rechts für ein gesamtdeutsches Parlament hervorgehen könnten. Die einheitliche Anwendung der 5%-Klausel im gesamten Wahlgebiet, wie von der SPD vorgeschlagen, würde aber wegen der dort fünffach erhöht wirkenden Sperrwirkung zu einem Antrittsverbot für alle DDR-Parteien führen, die nicht mit bundesdeutschen Parteien fusionieren könnten oder wollten. Dies führe im Ergebnis dazu, daß etwa ein Drittel der Wähler vom 18. März 1990 im gesamtdeutschen Parlament keine Vertretung hätten. Deshalb müsse auf eine Sperrklausel bei den ersten gesamtdeutschen Wahlen ganz verzichtet oder diese — hilfsweise — nur bezogen auf die Bundesländer angewandt werden.

Die SPD sah im Konzept des Verhandlungsführers auch eine parteipolitische Taktik, nach der sowohl die DSU abgesichert, als auch die SPD in ihren Wahlchancen durch den Einzug der PDS in den Deutschen Bundestag geschwächt werden solle. Für die Haltung der SPD war mitentscheidend, daß offensichtlich nicht mit der Herstellung der Chancengleichheit gegenüber den ehemaligen DDR-Blockparteien und der PDS im besonderen hinsichtlich der Vermögens- und Personalverhältnisse noch vor der Wahl zu rechnen sei. Mit der FDP war sich die SPD darin einig, daß rechtslogisch eine Wahl zu Vertretern des gesamten Volkes nur aus Wahlen nach dem Beitritt hervorgehen könnten und daß es der PDS zuzumuten sei, unter den Bedingungen eines auf das ganze Deutschland erweiterten Bundeswahlgesetzes anzutreten, wodurch sie sich mit der extremen Linken in der Bundesrepublik Deutschland zusammenschließen und auch möglicherweise über drei Direktmandate in den Deutschen Bundestag kommen könne. Die zeitweilige Hoffnung, daß der Streit um das Wahlverfahren vornehmlich in der DDR gelöst werde, mußte aufgegeben werden, nachdem die Volkskammer am 22. Juli 1990 folgenden Beschluß gefaßt hatte:

„Die Volkskammer beauftragt ihre Präsidentin, mit der Präsidentin des Deutschen Bundestages eine gemeinsame Sitzung der beiden Ausschüsse für Deutsche Einheit noch im Juli einzuberufen, um über gesamtdeutsche Wahlen zu beraten.

Die Volkskammer beauftragt die Regierung der DDR, mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland unverzüglich Verhandlungen aufzunehmen, mit dem Ziel, parallel zu den Verhandlungen zum Einigungsvertrag einen Vertrag zur Vorbereitung der gesamtdeutschen Wahlen auszuhandeln. Dabei muß gesichert sein, daß nach Abschluß des Einigungsvertrages (oder parallel zu diesem) die Wahlmodalitäten beispielsweise durch Veränderung der Fristen im Bundeswahlgesetz so gestaltet werden, daß eine ordnungsgemäße Durchführung der Wahl im Dezember gewährleistet ist. Die Vorschläge der beiden Ausschüsse für Deutsche Einheit sollten dabei Berücksichtigung finden."

Die SPD reagierte, indem sie zur gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse Deutsche Einheit am 26. Juli 1990 gleichlautend mit der SPD der Volkskammer folgenden verkürzten Antrag einbrachte:

„Alle Abgeordneten des ersten gesamtdeutschen Parlaments werden nach ein- und demselben Wahlrecht gewählt. Dabei ist eine auf das gesamte Wahlgebiet bezogene 5-Prozent-Sperrklausel vorzusehen. Die Wahl findet statt, sobald die staatliche Einigung vollzogen ist.

Die Bundesrepublik und die DDR werden unverzüglich einen Vertrag abschließen, der das für die Wahl geltende Recht normiert. Dieser Vertrag tritt so rechtzeitig in Kraft, daß für die Wahlvorbereitung ausreichende Fristen zur Verfügung stehen."

Die SPD wandte sich dagegen, den Kompromiß auf der von der Fraktion DIE GRÜNEN angebotenen Kompromißlinie einer 5%-Sperrklausel auf die Länder bezogen zu suchen. Diese habe in der I. Wahlperiode 12 Parteien in das Parlament gebracht. Daher habe man die Klausel auch alsbald auf das gesamte Wahlgebiet bezogen. Außerdem werde der Grundsatz der Chancengleichheit verletzt, wenn je nach Landesgröße ganz unterschiedliche Mehrheiten über den Einzug einer Partei in den Deutschen Bundestag entschieden. Beide Oppositionsparteien äußerten sich kritisch zu einer Senkung des Prozentsatzes der Sperrklausel; die SPD meinte, für einen solchen Weg müßten zumindest erst einmal gute Argumente vorgebracht werden.

Die CDU/CSU erklärte sich damit einverstanden, daß nur noch in einem Wahlgebiet nach einheitlichem Wahlrecht gewählt werden solle und der Regierungsvertreter versprach, der DDR nahezulegen, den Beitritt rechtzeitig zur Wahl, also vor der Wahl, zu erklären. Gleichzeitig wurde zugesichert, die Wahlrechtsfrage nicht durch Zeitablauf im ursprünglich vertretenen Sinne regeln zu lassen und die Regelung durch Wahlvertrag aktiv zu betreiben. Einvernehmen gab es vor Beginn der gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse Deutsche Einheit am 26. Juli 1990 auch darin, daß der Kompromiß nicht auf der Linie eines faktischen Fusionszwanges aller noch nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und politischen Vereinigungen zu suchen sei.

Die gemeinsame Sitzung der Ausschüsse Deutsche Einheit machte die Erkenntnis aller in der DDR deutlich, daß Intensität und Dauer des Streits um das Wahlrecht in der Bevölkerung angesichts existentieller Not wenig Verständnis gefunden hatten und ihnen daran lag, zum Schluß zu kommen.

Die CDU/DA signalisierte Kompromißbereitschaft hinsichtlich des Wahlgebiets, hielt aber daran fest, daß den Kräften des Herbstes 1989 Rechnung getragen werden müsse.

Die SPD der DDR vertrat den bekannten Standpunkt der SPD in der Bundesrepublik Deutschland und wehrte sich gegen Vorzugsbehandlungen für die PDS, deren Vertretung in den Ländern der DDR sicher und über drei Direktmandate im Deutschen Bundestag wahrscheinlich sei; anderenfalls müsse sie um mehr Stimmen beim nächsten Mal kämpfen.

Die DSU sprach sich für die 5%-Klausel in zwei Wahlgebieten, hilfsweise in allen Ländern und nur äußerst hilfsweise für Listenverbindungen, aus.

Die Liberalen betonten, ihnen sei es primär um klare Daten für den weiteren Einigungsprozeß gegangen und sie verfolgten im übrigen die Linie der FDP.

Die PDS trat, nachdem der von ihr bevorzugte Weg nach Artikel 146 GG abgelehnt worden war, für eine Verhandlungslösung ohne jede Sperrklausel ein.

Auch das Bündnis 90/GRÜNE kam zu diesem Ergebnis, wobei eine länderbezogene 5%-Klausel als Kompromiß denkbar sei.

Der Verhandlungsführer der DDR-Regierung warb um Verständnis dafür, daß diese Regierung und die CDU, als die bei weitem stärkste politische Kraft in der DDR, besondere Verantwortung für Rechtssicherheit und Rechtsfrieden trügen und deshalb nach einer Lösung suchten, die möglichst allen DDR-Bürgern das Gefühl gäben, in einem gesamtdeutschen Parlament vertreten zu sein.

Die Fraktionen des Deutschen Bundestages vertraten die zuvor entwickelten Standpunkte. Dabei zeigten CDU/CSU, SPD und FDP weitgehende Übereinstimmung in der Hochschätzung der im Bundesgebiet geltenden Sperrklausel gegen die Fraktion DIE GRÜNEN, die jedoch auch in einer niederen Prozentzahl keine Lösung sah, soweit sie auf das gesamte Wahlgebiet bezogen würde, da sich jede solche Sperrklausel in den Gebieten der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland und der DDR höchst ungleich auswirken und damit die Chancengleichheit verletzen würde. Die betroffenen Fraktionen der Volkskammer wiesen demgegenüber auf die ebenfalls guten Erfahrungen der Volkskammer hin, die ohne Sperrklausel gewählt worden sei.

Die gemeinsame Ausschußsitzung endete mit der Feststellung, daß in vier Punkten Einigung erzielt sei:

- Abschluß eines Wahlvertrages,
- mit gemeinsamem Wahlgebiet,
- mit gemeinsamem Wahlgesetz und
- Ratifikation durch die Parlamente am 8./9. August 1990,

während die Frage der Sperrklausel weiterhin offen blieb. Die Regierungsdelegationen wurden gebeten, im Sinne der vorangegangenen Diskussion dazu einen die letzte Lücke schließenden Vertrag auszuhandeln und rechtzeitig vorzulegen. Der Verhandlungsführer der DDR machte deutlich, daß mit einer konkreten Festlegung des Beitrittstermins seitens der DDR im Wahlvertrag nicht zu rechnen sei; der Verhandlungsführer der Bundesrepublik Deutschland glaubte jedoch auf eine feste Zeitfolge von Beitritt und Wahl hinwirken zu können. Auch die Frage einer Übergangsregierung bis zum Zusammentritt des ersten gesamtdeutschen Parlaments wurde als klärungsbedürftig angesehen. Der 2. Dezember 1990 wurde in dieser gemeinsamen Sitzung als der angestrebte Wahltag auch von seiten der DDR bestätigt,

wenn auch nicht im Sinne einer Aufnahme in den Wahlvertrag.

Nachdem die SPD bereits in der gemeinsamen Sitzung ihr Begehren auf Abstimmung über den von ihr zuletzt vorgelegten Antrag zurückgenommen hatte, konnte sich der Ausschuß im Anschluß wieder den Problemen des Einigungsvertrages zuwenden.

Der jetzt vorliegende Staatsvertrag nebst Vertragsgesetz suchen die Ausfüllung der offengebliebenen Einigungslücke in parteiübergreifenden Listenverbindungen, wobei politische Vereinigungen den Parteien gleichgestellt werden. Im übrigen gilt die Parteiendefinition des Parteiengesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Das soll für Berlin uneingeschränkt und im übrigen mit der Maßgabe gelten, daß die Verbundenen in keinem Land Listenwahlvorschläge nebeneinander einreichen. Die Fristen des im übrigen weitgehend unveränderten und allgemeinverbindlichen Bundeswahlgesetzes werden wieder verkürzt und der Bundeswahlausschuß um Mitglieder aus der DDR ergänzt. Der 12. Deutsche Bundestag soll aus 656 Abgeordneten bestehen, wie bisher je zur Hälfte direkt und über Landeslisten gewählt.

In der abschließenden Sitzung hat der Ausschuß Deutsche Einheit insbesondere die Verfassungsproblematik nochmals eingehend geprüft.

Die Fraktion DIE GRÜNEN hielt den vorgelegten Entwurf für verfassungswidrig. Da die politischen Wahlen das einzige Verfahren darstellten, in dem das Volk, repräsentiert durch die Wähler, seinen politischen Willen mit rechtlicher Verbindlichkeit äußern könne, entsprächen Wahlen nur dann dem demokratischen Prinzip des Artikels 20 Abs. 2, wenn alle Wahlberechtigten die gleiche Chance der Beeinflussung des demokratischen Machtbildungsprozesses und alle politischen Kräfte die gleiche Chance des demokratischen Machterwerbs besäßen. Es sei aus diesem Grunde notwendig, die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Wahlgesetzgeber besonders strikt auszulegen und anzuwenden. Es sei daher mit dem Prinzip des Wahlrechts, allen politischen Kräften die gleiche Chance des Mehrheitserwerbs einzuräumen, unvereinbar, das Wahlrecht gezielt zur Diskriminierung bestimmter Parteien zu benutzen. Auch umgekehrt sei das offen geäußerte Ziel, durch die Gestaltung des Wahlrechts der DSU den Einzug in das gesamtdeutsche Parlament zu ermöglichen, verfassungsrechtlich illegitim.

Verstoßen werde auch gegen den Grundsatz der gleichen Wahl gemäß Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG. In diesem Bereich sei der Gleichheitssatz streng formal und besonders strikt zu handhaben. Die Gleichheit der Wahl verlange, daß jede in der Wahl abgegebene Stimme gleichviel zähle (gleicher Zählwert) und das gleiche Gewicht bei der Umrechnung in Mandate habe (gleicher Erfolgswert). Bei Anwendung der vorgesehenen Sperrklausel sei jedoch der Verfassungsgrundsatz „volle Gleichheit der Stimmen" ebenso unzulässig beeinträchtigt wie der mit Verfassungsrang versehene Grundsatz der „Chancengleichheit" zwischen den politischen Parteien. Verfassungspolitisch könne es nicht angehen, anläßlich der demokratischen Erstkonstituierung eines vereinigten Deutschland ein Antrittsverbot für demokratische Parteien im Wahlrecht zu verankern und hiermit wesentlichen Teilen der Bevölkerung das Wahlrecht indirekt abzuerkennen.

Darüber hinaus ergäben sich verfassungsrechtliche Bedenken unter dem Gesichtspunkt der in Artikel 21 Abs. 1 GG konstitutionalisierten Parteienfreiheit und Parteiengleichheit. Diese verbürgten die Freiheit der politischen Parteien von staatlichen — auch gesetzgeberischen — Einwirkungen auf ihre Gründung und Betätigung. Im vorliegenden Falle gehe es jedoch ganz offen und explizit um eine Gestaltung des Wahlrechts, die die Erringung von Parlamentsmandaten für einige Parteien erleichtern, für andere erschweren solle. Dies geschehe auch dadurch, daß sich Parteien unter diesem Druck zu Listenverbindungen genötigt sähen, die sie aus freien Stücken und auf der Grundlage ihrer politischen Programme nicht eingehen würden.

Die große Mehrheit im Ausschuß hat die von der Fraktion DIE GRÜNEN vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken nicht geteilt, nachdem der Bundesminister des Innern und der Bundesminister der Justiz folgende Beurteilungen abgegeben hatten:

Bundesminister Dr. Schäuble ging davon aus, daß die gefundene Lösung zunächst den Anforderungen entspricht, die der Ausschuß zuvor einvernehmlich formuliert hatte, durch einen Vertrag die Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, die Wahl eines gesamtdeutschen Parlaments aufgrund eines einheitlichen gemeinsamen Wahlrechts mit einem einheitlichen Wahlorgan vorzubereiten, noch ehe die staatliche Einheit hergestellt sei. Weiter sei davon auszugehen, daß weder ein Wahlrecht ohne Sperrklauseln noch ein Wahlrecht mit einer 5%-Klausel verfassungswidrig sei, die 5%-Klausel vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für zulässig erklärt worden sei. Andererseits hätte es auch den verbreiteten Wunsch gegeben, dem Umstand gerecht zu werden, daß es nach 40 Jahren Teilung Gruppierungen und Parteien gebe, die bisher nur in einem oder anderen Teil Deutschlands politisch tätig sein konnten, insbesondere in der DDR. Nachdem die Mehrheit auf eine Sperrklausel nicht habe verzichten wollen, sei die Lösung nur in einer modifizierten Sperrklausel zu finden gewesen. Gegen alle denkbaren Modifikationen könne man verfassungsmäßige Bedenken artikulieren; damit seien sie aber noch nicht durchschlagend. Gegen eine auf Gesamtdeutschland bezogene 5%-Klausel sei eingewandt worden, das sei für die Gruppierungen aus der DDR eine zu hohe Hürde. Gegen den Vorschlag, beide Teile Deutschlands als getrennt abzurechnende Wahlgebiete anzusehen, sei eingewandt worden, daß damit die Bundesrepublik Deutschland und die DDR im Ergebnis ein Stück weit ungleich behandelt würden. Gegen die länderbezogene 5%-Klausel sei eingewandt worden, daß wegen der sehr unterschiedlichen Größe der 16 Bundesländer die Auswirkungen zu unterschiedlich seien. Gegen Listenverbindungen unter einer Sperrklausel gebe es den Einwand der in sich widersprüchlichen Gesetzgebung (venire contra factum proprium), weil sie bei unbeschränkter Zulassung ein selbst gesetztes System wieder aufhebe. Andererseits sei eine ältere Entscheidung des Bundes-

verfassungsgerichts offenbar von der Möglichkeit von Listenverbindungen unter bestimmten Umständen ausgegangen; die Entscheidung habe im konkret entschiedenen Fall ein Verbot von Listenverbindungen akzeptiert. Daraus sei zu schließen, daß Listenverbindungen zwar nicht akzeptabel seien, wenn sie die 5%-Klausel total unwirksam werden ließen, aber akzeptabel seien, soweit sie in sachlich gerechtfertigter Weise diese Klausel nur partiell abmilderten. Genau diesem Prinzip sei die gefundene Lösung gefolgt. Die Beschränkung auf regional nicht konkurrierende Parteien sei durch die besondere Situation der ersten gesamtdeutschen Wahl gerechtfertigt und die Ausnahme für Berlin finde ihre Rechtfertigung darin, daß sich hier Ost und West in einem Land zur Wahl zusammenfänden. Da alle Parteien über Fusionen mit ihnen nahestehenden Parteien in der DDR selbst entschieden, stehe ihnen auch die Alternative der Listenverbindungen offen, bestehe also auch insoweit Chancengleichheit unter allen von der Fraktion DIE GRÜNEN vorgetragenen Gesichtspunkten. Es sei kein Mangel der rechtlichen Regelung, wenn die Parteien und Gruppierungen unterschiedliche Konsequenzen zögen aus den eröffneten Möglichkeiten.

Bundesminister Engelhard hat diese Auffassung, daß nicht jede, aber die vorliegende Modifikation der 5%-Klausel verfassungskonform sei, voll bestätigt. Entscheidend sei, daß die Sperrklausel durch die Möglichkeit zur Listenverbindung nicht total unterlaufen werden könne, im äußersten Fall also bis zur Listenverbindung aller. Die Möglichkeit zur Listenverbindung dürfe insbesondere nicht die Konkurrenz unter den Parteien generell beseitigen. Die vorgeschlagene Lösung entspreche diesem Grundsatz und setze die Ausnahmen sachgerecht, einmal indem sie an die selbstbestimmte regionale Beschränkung von Parteien und politischen Vereinigungen anknüpfe, zum anderen im Hinblick auf die besonderen Gegebenheiten in Berlin, beides zugleich beschränkt auf den einmaligen Fall der ersten gesamtdeutschen Wahlen. Dies sei frei von Willkür.

Der Ausschuß hat den Gesetzentwurf — Drucksache 11/7624 — und damit den Wahlvertrag mit den Stimmen von CDU/CSU, FDP und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE GRÜNEN angenommen.

Der von der SPD im Ausschuß gestellte Mindestantrag vom 26. Juli 1990 wurde für erledigt erklärt.

Die Fraktion DIE GRÜNEN hat im Ausschuß zunächst beantragt:

> „Die Bundesregierung wird aufgefordert, dem Bundestag einen Gesetzentwurf vorzulegen, der ein Wahlverfahren vorsieht, welches 5. v. H. der in einem Land erzielten Zweitstimmen oder ein Direktmandat ausreichen läßt, um eine Partei am bundesweiten Verhältnisausgleich teilnehmen zu lassen."

und dies wie folgt begründet:

> „Ein solches Verfahren würde alle Nachteile der bislang in Diskussion befindlichen Modelle ausschalten und ihre Vorteile kombinieren. Es wäre ein einheitliches Wahlverfahren in einem einheitlichen Wahlgebiet, das allen Parteien und Gruppen, auch denen, die nur in der DDR existieren und antreten, gleiche und faire Chancen einräumen würde. Es wäre zugleich der einzig verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch haltbare Vorschlag, da es sämtlichen für das Wahlrecht relevanten Verfassungsgrundsätzen soweit als möglich Rechnung trüge und das erforderliche Mindestmaß an Gleichbehandlung beim Wahlrecht der BürgerInnen und bei der Chancengleichheit der politischen Parteien sicherstellen würde."

Nachdem dies mit den Stimmen der Mitglieder der Koalitionsfraktionen sowie der Fraktion der SPD abgelehnt worden war, hat die Fraktion DIE GRÜNEN bezogen auf das Vertragsgesetz zur Änderung des Wahlrechts den Wegfall der Sperrklausel wie folgt beantragt:

‚1. In Artikel 2 wird eine Nummer „2." mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„§ 6 Abs. 6 Bundeswahlgesetz wird gestrichen."

2. Artikel 2 Nummer „2." wird „3." mit der zusätzlichen Änderung, daß in § 53 Abs. 2 letzter Satz die Worte „§ 6 Abs. 6 und" gestrichen werden.

3. Artikel 2 Nummer „3." wird „4.".'

Nur mit dieser Fassung könnten die oben dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken ausgeräumt werden.

Auch dieser Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN ist im Ausschuß mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und der Fraktion der SPD abgelehnt worden.

Bonn, den 8. August 1990

Gerster (Mainz) **Bernrath** **Hoppe** **Häfner**

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333